

310/5



Abdruck a. Polit. Dep.

ARMÉE SUISSE

SCHWEIZERISCHE ARMEE

ESERCITO SVIZZERO

ÉTAT-MAJOR DE L'ARMÉE

ARMEESTAB

STATO MAGGIORE DELL'ESERCITO

No.

H.Q. den 15. Sept. 1939

Bemerkungen zur Frage der wirtschaftlichen Neutralität

1) Nach der Mitteilung des Deutschen Nachrichtenbureaus, die im "Bund" vom 13. Sept. unter dem Titel "Deutschland und die wirtschaftliche Neutralität" veröffentlicht wurde, geht die Auffassung der deutschen Regierung dahin, dass "wirtschaftliche Neutralität die Fortsetzung des normalen Warenaustausches und Warentransits bedeutet". Die deutsche Regierung habe "als eine unneutrale Haltung klargestellt, wenn die neutralen Staaten sich von andern Staaten tatsächliche Einschränkungen aufdrängen liessen, die gegen die Fortsetzung des normalen Warenaustausches und Warentransits der neutralen Staaten mit Deutschland gerichtet sind".

Solche Einschränkungen und Kontrollen haben bekanntlich während des Krieges 1914-1918 bestanden. M.W. sind sie damals von Deutschland nicht als neutralitätswidrig betrachtet worden. Vielmehr hat Deutschland selbst die Schaffung solcher Organisationen in neutralen Ländern gefordert, wie z.B. der "Treuhandstelle" in der Schweiz.

Es trifft nicht zu, dass die deutsche Regierung mit ihrer jetzigen Haltung sich im "Einklang mit der allgemeinen Auffassung des Völkerrechts" befinde. Jedoch ist es ihr gelungen, in den Nichtangriffsverträgen mit Dänemark, Estland und Lettland vom 1. resp. 7. Juni 1939, Bestimmungen aufnehmen zu lassen, welche ihrem heutigen Standpunkt entsprechen. Ich habe schon in meinem Referat am Rapport der Justizoffiziere am 5. Juni auf die Gefahr dieser Bestimmungen hingewiesen. (Vgl. den Text in der Beilage I). Diese Pakte gehen in der Tat sehr weit, indem sie nicht nur den normalen Warenaustausch, sondern sogar den normalen Transitverkehr fordern. Freilich ist zu bemerken, dass diese Verträge dem Kriegführenden keinen Anspruch auf den normalen Warenverkehr mit dem Neutrals geben, sondern lediglich bestimmen, dass der Neutrale diesen Verkehr mit dem andern Kriegführenden aufrechterhalten kann, ohne seine Neutralitätspflichten gegenüber dem ersten zu verletzen.

Jedoch handelt es sich hier um drei neuere Partikularverträge, die für nicht beteiligte Staaten in keiner Weise verbindlich sind, trotzdem der Wortlaut





ARMÉE SUISSE

SCHWEIZERISCHE ARMEE

ESERCITO SVIZZERO

ÉTAT-MAJOR DE L'ARMÉE

ARMEESTAB

STATO MAGGIORE DELL'ESERCITO

No.

so gewählt wurde, dass die Bestimmungen über Warenaustausch als Ausfluss der "allgemeinen Regeln der Neutralität" erscheinen.

2) Das auf den Landkrieg bezügliche Neutralitätsrecht enthält über den allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr der Neutralen mit den Kriegführenden keine Bestimmungen (sh. aber unter 4). Die Schweiz hat sich auch immer auf den Standpunkt gestellt, dass sich im Gebiete der wirtschaftlichen Beziehungen aus der Neutralität keine bestimmten Verpflichtungen ergeben. Am entschiedensten ist das geschehen in der Botschaft über den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund, zwecks Rechtfertigung der "differentiellen Neutralität". Wenn auch die integrale Neutralität am 14. Mai 1938 wieder hergestellt wurde, so bedeutet das doch nicht die Anerkennung von eigentlichen Neutralitätspflichten in wirtschaftlicher Hinsicht, sondern lediglich die Befreiung von der Verpflichtung zur Ergreifung wirtschaftlicher Zwangsmassnahmen.

3) Bezeichnend ist, dass selbst die neuesten Kodifikationen des Neutralitätsrechts den Grundsatz der allgemeinen wirtschaftlichen Neutralität nicht kennen. Das gilt einmal für das italienische Neutralitätsgesetz vom 8. Juli 1938, dessen einschlägige Bestimmungen im Anhang II wiedergegeben werden. Die Tatsache, dass nach diesem Gesetz nur ganz bestimmte wirtschaftliche Handlungen verboten werden können, beweist, dass das übrige wirtschaftliche Leben vom Neutralitätsrecht nicht eingeschränkt ist.

Auch die am 27. Mai 1938 von Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden aufgestellten gleichartigen Neutralitätsregeln enthalten keine Vorschriften über den allgemeinen Warenverkehr zwischen Neutralen und Kriegführenden.

4) Das Neutralitätsabkommen vom 18. Okt. 1907 enthält zwei Artikel, die für die vorliegende Frage von Bedeutung sind, Art. 7 und 9 Abs. 1.

"Art. 7. Eine neutrale Macht ist nicht verpflichtet, die für Rechnung des einen oder des andern Kriegführenden erfolgende Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, Munition und überhaupt von allem, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann, zu verhindern!"

"Art. 9 Abs. 1. Alle Beschränkungen oder Verbote, die von einer neutralen Macht in Ansehung der in den Art. 7 und 8 erwähnten Gegenstände angeordnet werden, sind von ihr auf die Kriegführenden gleichmässig anzuwenden!"



ARMÉE SUISSE

SCHWEIZERISCHE ARMEE

ESERCITO SVIZZERO

ÉTAT-MAJOR DE L'ARMÉE

ARMEESTAB

STATO MAGGIORE DELL'ESERCITO

No.

Art. 7 bezieht sich auf "alles, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann!" Durch diese Formulierung wird bei der heutigen Art der Kriegführung viel mehr umfasst, als 1907. In der Tat gehören heute fast sämtlich Wirtschaftsprodukte dazu. Die kürzlich veröffentlichte englische Konterbandeliste ist zwar für den Landkrieg nicht massgebend, zeigt aber doch, welche Gegenstände als für die Kriegführung notwendig oder nützlich erachtet werden.

Aus den Art. 7 und 9 des Neutralitätsabkommens ergibt sich daher, bei der heutigen Bedeutung der Wirtschaft für die gesamte Kriegführung, eine Pflicht zur Gleichbehandlung der Kriegführenden beinahe im ganzen Gebiet der Wirtschaft. Man kann also doch von einer Art von wirtschaftlicher Neutralität sprechen. Die schweizerische Regierung hat das m.W. nie anerkannt und zwar mit Recht. Ich möchte bemerken, dass ich selbst in öffentlichen, schriftlichen oder mündlichen Äusserungen, die Neutralität immer als ein rein militärische Angelegenheit erklärt habe. Jedoch scheint es mir notwendig, in diesem rein für den internen Gebrauch bestimmten Schriftstück auf die Konsequenzen aufmerksam zu machen, die sich aus den Art. 7 & 9 ergeben.

5) Immerhin ist folgendes zu bemerken: Art. 9 schreibt lediglich eine Gleichbehandlung bei Erlass von Beschränkungen und Verboten vor. Es ergibt sich aus Art. 9 keinerlei Recht eines Kriegführenden, bestimmte Lieferungen von einem Neutralen zu erhalten. Es ist zudem selbstverständlich, dass der Neutrale alle zum Schutze seines eigenen Wirtschaftslebens notwendigen Massnahmen treffen kann. Auch im militärischen Gebiet ist die Selbstverteidigung dem Neutralen nicht nur gestattet, sondern sie ist die notwendige Voraussetzung der Neutralität. Das muss analog für das Wirtschaftsleben gelten. In den meisten Staatsverträgen wirtschaftlicher Art dürften sich die Staaten zwecks Ergreifung der notwendigen Massnahmen im



ARMÉE SUISSE

SCHWEIZERISCHE ARMEE

ESERCITO SVIZZERO

ÉTAT-MAJOR DE L'ARMÉE

ARMEESTAB

STATO MAGGIORE DELL'ESERCITO

No.

Kriegsfall - sei es dass sie in den Krieg verwickelt werden oder neutral bleiben - freie Hand vorbehalten haben. Wenn ein solcher Vorbehalt nicht ausdrücklich gemacht wurde, so ist er doch stillschweigend in solchen Verträgen enthalten.

Die Gleichbehandlung nach Art. 9 kann nur eine formelle, nicht eine materielle sein (so auch der Kommentar zu den Staatsverträgen betr. Landkrieg), d.h. es genügt, dass gegenüber beiden Kriegführenden die gleichen Verbote bestehen, es ist gleichgültig, wenn damit der eine mehr betroffen wird als der andere.

Überdies kann selbst die formelle Gleichbehandlung nur hinsichtlich des ^Waffen- und Munitionsausfuhrverbots usw. gelten, nicht aber hinsichtlich der übrigen Wirtschaftsbeziehungen. Im Bereich der Wirtschaftsbeziehungen handelt es sich eben nicht nur darum - wie in der Sphäre der rein militärischen Angelegenheiten - Verbote ^{die gegenüber allen gleich sein können.} aufzustellen, sondern es muss eine positive Regelung des Warenaustausches getroffen werden. Damit uns der Kriegführende A bestimmte Waren liefert, werden wir die Verpflichtung übernehmen müssen, zu seinen Gunsten bestimmte Exporte zuzulassen, während wir zu Gunsten des Kriegführenden B, der uns andere Waren als A liefert, andere Artikel ausführen müssen. Das ergibt notwendig eine sachliche Verschiedenheit der für den Wirtschaftsverkehr mit A und B geltenden Bestimmungen, also ein Abweichen vom Erfordernis der formellen Gleichbehandlung. Art. 9 des Neutralitätsabkommens ist auf rein militärische Verhältnisse zugeschnitten und auf die wirtschaftlichen Beziehungen nicht nach seinem starren Wortlaut anwendbar. Es ist übrigens darauf aufmerksam zu machen, dass die deutsche Kundgebung nur die Fortsetzung des normalen Warenaustausches und Transits verlangt (d.h. also wohl des bisherigen),; darin liegt eine Anerkennung der Zulässigkeit der individuellen Unterschiede im ~~Waren~~verkehr zwischen dem Neutralen und dem einen und andern Kriegführenden.



ARMÉE SUISSE

SCHWEIZERISCHE ARMEE

ESERCITO SVIZZERO

ÉTAT-MAJOR DE L'ARMÉE

ARMEESTAB

STATO MAGGIORE DELL'ESERCITO

No.

6) Wenn jene Kundgebung es als eine unneutrale Haltung bezeichnet, wenn die Neutralen sich von andern Staaten "tatsächliche Einschränkungen aufdrängen lassen" so ist dies ein rechtlich völlig unhaltbarer Standpunkt. Der Neutrale kann selbstverständlich nicht für Einschränkungen verantwortlich gemacht werden, die von seinem Willen unabhängig sind. Diese Einschränkungen sind eine Folge der Blockade kraft Seekriegsrecht, deren Zulässigkeit von Deutschland ^{grundsätzlich} nie bestritten wurde und die Deutschland gegenüber England selbst anwendet (ob formelle Blockadeerklärungen bisher ergangen sind, ist mir nicht bekannt). Wenn England die neutralen Länder in das blockierte Gebiet in der Weise einbezieht, dass diese die als Kriegskonterbande erklärten Artikel, die ihnen geliefert werden, nicht nach Deutschland ausführen können, so hat vielleicht England seine Rechte gegenüber den Neutralen überschritten, aber es ist schlechthin ausgeschlossen, daraus eine Neutralitätsverletzung der Neutralen gegenüber Deutschland abzuleiten. Gewiss darf sich der Neutrale eine Neutralitätsverletzung durch einen Kriegführenden nicht gefallen lassen, ohne sich selbst einer Neutralitätsverletzung gegenüber dem andern Kriegführenden schuldig zu machen . Aber, ganz abgesehen davon, dass die Einbeziehung neutraler Staaten in das blockierte Gebiet in der angegebenen Art kaum eine Verletzung ihrer neutralen Rechte bedeutet , kann jedenfalls ein Neutraler von einem Kriegführenden nicht für Neutralitätsverletzungen des andern verantwortlich gemacht werden, die zu hindern ihm völlig unmöglich ist. (Dieser Grundsatz wäre auch bei Ueberfliegung neutralen Gebietes in sehr grosser Höhe anzuwenden). Was die Blockade anbelangt, so ist überdies auf Art. 5 Abs.2 des Neutr. Abkommens zu verweisen: keine Verantwortlichkeit für Handlungen ausserhalb des Gebietes des Neutralen.

7) Heikler ist die Sache, wenn , wie sich die Deutsche Kundgebung ausdrückt, die Neutralen sich "formelle Kontrollen" aufdrängen lassen. Gemeint sind wohl Fälle, in denen auf Grund einer Willenseinigung zwischen dem einen Kriegführenden und



ARMÉE SUISSE

SCHWEIZERISCHE ARMEE

ESERCITO SVIZZERO

ÉTAT-MAJOR DE L'ARMÉE

ARMEESTAB

STATO MAGGIORE DELL'ESERCITO

No.

~~den Neutralen~~ dem Neutralen Organisationen ähnlich der SSS geschaffen werden. In diesem Fall hat der Neutrale formell seine Zustimmung zu einer einschränkenden Massnahme gegeben.

Um eine möglichst weitgehende Gleichbehandlung der beiden Kriegführenden zu erreichen wäre es notwendig, mit beiden Abkommen solcher Art zu treffen, wie das die Schweiz 1915 getan hat. Dadurch, dass der Bundesrat am 2. Sept. ¹⁹²⁹ ein allgemeines Ausfuhrverbot erlassen hat, hat er eine für alle Kriegführenden formell gleiche Massnahme getroffen. Damit ist die Grundlage für solche Abkommen geschaffen worden.

Dies die vorläufigen Bemerkungen, die in der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit gemacht werden konnten.

Schindler
Oberstlt.

*Beilage I*

ARMÉE SUISSE

SCHWEIZERISCHE ARMEE

ESERCITO SVIZZERO

ÉTAT-MAJOR DE L'ARMÉE

ARMEESTAB

STATO MAGGIORE DELL'ESERCITO

No.

Aus dem Schlussprotokoll des Nichtangriffspaktes zwischen Deutschland
und Dänemark vom 1. Juni 1939.

(Gleichlautende Bestimmungen finden sich in den Nichtangriffsverträgen vom
7. Juni 1939 zwischen Deutschland einerseits und Lettland und Estland andererseits)

"Eine Unterstützung durch den nicht am Konflikt beteiligten
vertragschliessenden Teil im Sinne des Artikels 1, Absatz 2, des Vertrages
liegt nicht vor, wenn das Verhalten dieses Teils mit den allgemeinen Regeln
der Neutralität im Einklang steht. Es ist daher nicht als unzulässige Unter-
stützung anzusehen, wenn zwischen dem nicht am Konflikt beteiligten vertrag-
schliessenden Teil und der dritten Macht der normale Warenaustausch und
Warentransit fortgesetzt wird."



Beilage II

ARMÉE SUISSE

SCHWEIZERISCHE ARMEE

ESERCITO SVIZZERO

ÉTAT-MAJOR DE L'ARMÉE

ARMEESTAB

STATO MAGGIORE DELL'ESERCITO

No.

Auszug aus dem italienischen Neutralitätsgesetz vom 8. Juli 1938.

=====

Art. 8.

(Divieto di forniture belliche e di aiuti finanziari)

Le amministrazioni dello Stato non possono fornire ai belligeranti armi, munizioni o quanto altro può essere utile alle forze armate, nè concedere a essi crediti o aiuti finanziari di qualsiasi genere.

Art. 9.

(Commercio privato)

Con decreto Reale, può essere vietato, in tutto o in parte:

- 1) il commercio di armi e di materiale bellico da parte di privati a favore degli Stati belligeranti;
- 2) il passaggio degli oggetti indicati nel numero precedente, attraverso il territorio dello Stato;
- 3) la concessione di crediti, da parte di privati, agli Stati belligeranti o ai loro istituti di credito.

Gli anzidetti ~~XXVII~~ divieti devono essere stabiliti in modo uniforme per tutti i belligeranti.

Il decreto indicato nella prima parte di questo articolo determina le pene per la violazione dei divieti preveduti dai numeri 1), 2) e 3).

Bund Nr 427 III 13.9.39

Deutschland und die wirtschaftliche Neutralität

Was unneutral sein soll

Berlin, 13. d. (DNB.) Die Deutsche Diplomatische Politische Korrespondenz beschäftigt sich mit der wirtschaftlichen Neutralität, wobei die Korrespondenz u. a. ausführt: „Die deutsche Regierung hat schon vor Ausbruch des jetzigen Konflikts gegenüber den unbeteiligten Staaten, die infolge ihrer geographischen Lage der Gefahr besonders ausgesetzt erscheinen konnten, durch den Konflikt berührt zu werden, in feierlicher Form die Erklärung abgegeben, daß sie ihre Neutralität peinlichst achten werde. Inzwischen hat die deutsche Regierung diese allgemeine Erklärung noch präzisiert hinsichtlich ihrer Bedeutung auf wirtschaftlichem Gebiet, insbesondere gegenüber Holland, Belgien und den Skandinavischen Staaten. Die Auffassung der deutschen Regierung ist, daß wirtschaftliche Neutralität die Fortsetzung des normalen Warenaustausches und Warentransits bedeutet. Sie befindet sich damit in Einklang mit der allgemeinen Auffassung des Völkerrechts und ist zudem durch eine Reihe von zwischenstaatlichen Verträgen formell bekräftigt, z. B. in einem Staatsvertrag zwischen Deutschland und Dänemark. Deutschland hat sich den neutralen Staaten gegenüber grundsätzlich bereit erklärt, seine normale Wareneinfuhr nach diesen Staaten fortzusetzen und die normale Einfuhr aus diesen Staaten aufzunehmen. Die deutsche Regierung hat die Erwartung und Forderung ausgesprochen, daß diese Staaten umgekehrt grundsätzlich das Gleiche gegenüber Deutschland tun. Eine weitere Folge ist, daß Deutschlands nichts dagegen einwendet, wenn die neutralen Staaten ihren normalen Warenaustausch auch gegenüber den Staaten fortsetzen, die mit Deutschland in Konflikt sind. Die deutsche Regierung hat den neutralen Staaten gegenüber versichert, daß sie dies nicht als eine neu-

traliätswidrige Haltung ansehen werde. Sie hat aber als eine unneutrale Haltung klargestellt, wenn die neutralen Staaten sich von andern Staaten tatsächliche Einschränkungen oder formelle Kontrollen aufdrängen ließen, die gegen die Fortsetzung des normalen Warenaustausches und Warentransits der neutralen Staaten mit Deutschland gerichtet sind.

Die deutsche Haltung gegenüber den neutralen Staaten auf wirtschaftlichem Gebiet ist damit klar und in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht festgestellt worden. Die deutsche Regierung kann mit Befriedigung feststellen, daß diese grundsätzliche Auffassung von den Regierungen, denen gegenüber diese Erklärungen abgegeben worden sind, positiv aufgenommen und akzeptiert worden ist. Damit ist eine Grundlage festgelegt worden, die es — soweit Deutschland in Betracht kommt — gewährleistet, daß sie vor wirtschaftlichem Gebiete Erfahrungen aus früheren Nachrichten über das Land gegenüber der wirtschaftlichen Gebiete Regierung allerdings, Land sehr aufmerksam wird sie darauf achten, ten sich gegenüber etw. Uebergriffen Englands bittet verhalten. Wenn die Regierung weiterhin geben sollte, die faire und revidieren, die sie den n über dargelegt hat, so Die Verantwortung da erster Linie England u neutralen Staaten selbst eine unneutrale Haltung

hatten. Aus dieser heiligen Erde errichteten sie den Hügel.“ Mit altkanaan. W... tung er-

Westeuropäern viel zu Aus dem grünen Kranz

bedauern. Die Ver... aber in erster Linie England und in zweiter die neutralen Staaten selbst, die sich von England eine unneutrale Haltung aufzwingen lassen.“

Wiederaufleben der SSS.?

(:) Paris, 13. September. Der „Temps“ befaßt sich mit der Frage der Wirtschaftsblockade gegen Deutschland und der Stellung der Neutralen. Das Blatt betont, diese Blockade müsse nicht nur die direkte Verproviantierung unmöglich machen, sondern ebenso verhindern, daß die neutralen Staaten als Vermittler zur Verpflegung Deutschlands dienen. Dazu könne man durch die Kontrolle der Einfuhr aller neutralen Länder mittelst eines Kontingentierungssystems gelangen. Nur auf diese Weise könne die Blockade gegen Deutschland wirksam sein. Mit anderen Worten würde es sich um das Wiederaufleben der «SSS.» (Société Suisse de Surveillance) handeln, die während des Weltkrieges die schweizerische Ein- und Ausfuhr kontrollierte.

Nationalist Nr 427 III 13.9.39

Um die „wirtschaftliche Neutralität“

Die Deutsche diplomatische Korrespondenz hat in einem Artikel den Standpunkt des Reiches in bezug auf die Umschreibung der wirtschaftlichen Neutralität und deren Handhabung seitens der Neutralen dargelegt. Kurz und bündig wird diesen erklärt, daß sie das Blockadesystem Englands gegenüber Deutschland nicht mitzumachen haben, weil das eine Neutralitätsverletzung wäre. Diese Staaten haben, wenn sie neutral bleiben wollen, den bisherigen normalen Warenaustausch und Waren transit mit dem Reich aufrechtzuerhalten. Aus dem Artikel geht hervor, daß hierüber Verhandlungen stattfanden und die Neutralen den deutschen Standpunkt annahmen. Der Vorstoß ist offenkundig eine Parade gegen englische Vorschläge an die Neutralen über die Einhaltung der von England vorgekehrten Blockademaßnahmen, die angefragten Staaten sollten sich also nicht als Warentransitland für die Belieferung des deutschen Gebietes zur Verfügung stellen.

Der Artikel der Deutschen diplomatischen Korrespondenz ist eine offenkundige Mahnung, wenn nicht Drohung, an die Staaten der Oslo-Gruppe, welche ausdrücklich aufgefordert werden. Von der Schweiz ist darin nicht die Rede. Diese stößt nirgends ans Meer; sie hat keine eigene Schifffahrt, bekommt ihre Ueberseewaren selbst aus den Häfen Dritter. Unser Land kommt also als Transitland für deutsche Ueberseebezüge nicht in Frage. Es sind in Bern bisher von keiner der kriegsführenden Parteien Demarchen gemacht worden oder Anträge unterbreitet worden, welche sich auf die Einhaltung angeblicher wirtschaftlicher Neutralitätspflichten beziehen.

Solche erübrigen sich zudem, denn unsere Behörden wissen selber, was sie der Schweiz und dem Ausland hier schuldig sind. Es wird streng darauf geachtet, daß nicht Waffen und Munition sowie anderes zum Kriegsführen gebrauchtes Gerät an die eine oder andere Partei geliefert wird. Außerdem bürgt die Kontrolle des Exportes, welcher an Bewilligungen geknüpft ist, dafür, daß beide Parteien gleich behandelt werden, so daß von keiner Seite der Vorwurf der Parteilichkeit erhoben werden kann. In diesem Rahmen wird der Außenhandel, soweit es die Kriegsverhältnisse zulassen, nach allen Seiten aufrechterhalten.